SEÑOR PRESIDENTE (Sr. Víctor Vaillant).- Habiendo número, queda abierta la sesión.

(Es la hora 12 y 43 minutos)

La Comisión de Salud Pública ha sido convocada en el día de hoy para recibir al doctor Miguel A. Semino, a quien le da la bienvenida y le informa que ha sido invitado a propuesta de algunos señores Senadores -particularmente, el señor Senador Alfie, del Partido Colorado- para consultarlo, más que sobre el proyecto de ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva, sobre la posibilidad de un plebiscito consultivo.

Como sabrá el doctor Semino, este es un tema que desde hace muchos años divide a la sociedad uruguaya más allá de los partidos políticos. Por tanto, la posibilidad de realizar una consulta popular que nos permita dar un debate y conocer lo que verdaderamente piensa la ciudadanía sobre el tema, resulta muy importante para esta Comisión.

Para ocuparse del tema, tiene la palabra el doctor Semino.

SEÑOR SEMINO.- Antes que nada, agradezco la deferencia de la Comisión en cuanto a creer que puedo traer algunas luces a este problema.

Ahora bien, partí del supuesto -y ahora lo confirma el señor Presidente- de que no me iban a consultar sobre los aspectos médicos, aunque la citación que me cursaran decía "opinión sobre la ley".

Precisamente, he leído el proyecto de ley y, en términos generales -y esta no es una opinión del doctor Semino, sino del ciudadano Semino- estoy muy de acuerdo con él.

SEÑOR PRESIDENTE (Sr. Víctor Vaillant).- De todas maneras, es una opinión que importa.

SEÑOR SEMINO.- Creo que en algunos aspectos este país tiene una gran hipocresía -o somos una gran hipocresía- y esta ley contribuiría un poco a removerla.

Simplemente y al margen -lo digo como yapa- quiero decir que hay algo que me llamó la atención en el proyecto, aunque creo que tiene una explicación: se distingue a las ciudadanas y se dice que son ellas las que pueden utilizar los elementos que otorga la ley. Si se dijera esto, se estarían desconociendo las disposiciones constitucionales que establecen que el cuidado de la salud está referido a todos los habitantes, no distinguiendo entre ciudadanos o no ciudadanos. Más adelante, se hace mención a aquellas que acrediten fehacientemente su residencia habitual en el territorio de la República durante un período no inferior a 42 semanas, y en este sentido creo que se ha hecho un cálculo basado en el proceso de la natalidad. Entiendo que con esto se quiere evitar que otras personas ingresen a nuestro país especialmente para realizarse un aborto, como antes lo hacían para divorciarse. Modestamente, me permito sugerir que aquí se introduzca una modificación para que quede bien claro que, en principio, no importa si la persona es ciudadana o no, sino qué razones de interés general -que quizás habría que explicar- hacen que en determinados casos estas personas, que no residen en el Uruguay, puedan tener acceso gratuito a esta práctica; queda claro que si pagan por el procedimiento, no habría ningún inconveniente.

Reitero que la Constitución habla del cuidado de la salud y de los derechos de los habitantes. Solamente hace referencia a los ciudadanos en el caso específico de los derechos políticos por lo que, en este tema tan importante, no puede suceder que se distinga en una parte y no en la otra. Dejo planteada esta inquietud para que los señores Senadores reflexionen sobre el tema.

Preferiría que me plantearan las preguntas que entiendan necesarias, para no leer el texto que he traído, que como ustedes comprobarán, no tiene nada de demagógico puesto que lo redacté en el año 1996 y en aquel momento para nada pensé que este problema se iba a plantear en forma acuciosa. En otras oportunidades en que he tenido la ocasión de escribir en algunos diarios, he dejado en claro que en temas en los que no solamente se buscan soluciones políticas, puesto que atraviesan horizontalmente la sociedad uruguaya -hay personas en todos los partidos políticos que están a favor y

otras en contra- sería bueno consultar al soberano. Lo mismo he propuesto para algo que considero muy importante y doloroso, como es el tema de la eutanasia. A pesar de que no se lo quiere llamar por ese nombre, es algo que se plantea cada vez que nuestras familias o nuestros seres queridos se enfrentan a ese dolor. Entonces, ante la duda de cómo actuar, sería bueno que el país tuviera honesta y claramente soluciones legales que pudieran ayudar a resolver esos problemas personales tan graves.

Personalmente soy de los que opinan que el referéndum consultivo es pertinente en nuestra legislación, por tres o cuatro argumentos fundamentales. Quiero aclarar que desecho los que se utilizaron -que fueron muy discutidos- en el caso más notorio que tuvimos, que fue el Tratado con los Estados Unidos en el año 1952. En ese caso, el principal argumento fue decir que no lo prohibía la Constitución. No estoy de acuerdo con esa explicación, porque mientras que en materia de libertad individual el principio que rige es que todos podemos hacer lo que queramos salvo que esté prohibido, en materia de Derecho Público los órganos públicos pueden hacer solamente aquello que les está permitido. De manera que no adhiero al argumento que se esgrimió en ese momento en el sentido de que no lo prohibía la Constitución. En cambio, invoco como básico el artículo 72 de la Constitución, que dice: “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana” -no sería el caso, pero sí lo que sigue a continuación- “o se derivan de la forma republicana de gobierno”. Y, para mí, el referéndum consultivo se deriva de la forma republicana de gobierno. Quizás el nombre que se utiliza esté conspirando, por lo que en vez de llamarlo referéndum consultivo se podría decir que se trata de una encuesta.

En ese sentido, no estoy tan lejos de haber acertado cuando escribí el artículo. En ese entonces no conocía algunos antecedentes que me permito poner a consideración de los señores Senadores. En el año 1927, exactamente el 3 de julio, votaron por primera vez las mujeres en el Uruguay.

Hubo un referéndum “a la criolla” en un pueblito perdido que conozco mucho por estar al lado de Sarandí del Yi, que es el pueblo de mi señora. Me refiero a Cerro Chato, que es un trifinio. En un principio no sabía qué significaba ese vocablo y para conocer su significado acudí al diccionario. Se trata de un lugar que depende de varias jurisdicciones. Esa ciudad, que no es Nueva York y apenas tiene tres mil o cuatro mil habitantes cuenta, entre otras cosas, con varias comisarías porque depende de tres departamentos: aunque parezca absurdo, es así. Entonces, se realizó un referéndum y aparentemente lo ganó Durazno, pero no se dio importancia a eso y el asunto quedó como estaba. Ahora bien, fue en esa oportunidad que las mujeres votaron por primera vez, y la convocatoria -que fue realizada en 1926 por el Consejo Nacional de Administración de la época- decía que se iba a realizar una “encuesta” -por lo que ya en esa época se conocía ese vocablo-: se quería conocer qué opinaban los cerrochatenses sobre a dónde querían pertenecer.

Pero antes de 1926, en un informe publicado en la “Revista de Derecho y Ciencias Sociales”, realizado por el doctor Enrique Armand Ugón -el primer Juez uruguayo en la Corte Internacional de La Haya- para el profesor de Derecho Constitucional de la época, Justino Jiménez de Aréchaga padre, se dice que el referéndum consultivo viene a ser una especie de encuesta para saber qué piensan sobre tal o cual punto los ciudadanos del país. Esto lo decía el doctor Armand Ugón en 1913, es decir trece años antes del episodio de Cerro Chato.

Por último, en junio de 1972, en ocasión de remitir el Poder Ejecutivo el proyecto de ley de seguridad del Estado, incorporó un artículo 19 que establecía que el Poder Ejecutivo podía consultar al cuerpo electoral respecto de sus iniciativas ante el Poder Legislativo y de cualquier otro acto jurídico; que en esos casos, los votantes se expresarían por sí o por no y que la consulta sería presidida y organizada por la Corte Electoral. El Poder Ejecutivo, al fundamentar este proyecto, decía que esa consulta popular procuraba desarrollar los procedimientos de democracia directa, etcétera. Si bien este proyecto no fue aprobado -sólo fue desglosado- de todas maneras es otro argumento para tratar de demostrar que ya en ese caso -varias decenas de años después- no parecía nada extravagante plantear un referéndum consultivo, sino que era algo que estaba en el ambiente. Se decía: “vamos a consultar a la gente”; pero, ¿con qué valor se puede consultar a la gente? Evidentemente, no se puede hacer con un valor jurídicamente decisorio porque, si así fuera, estaríamos desconociendo la Constitución. Para que una ley se apruebe, la Constitución solamente requiere los votos conformes de las dos Cámaras y la promulgación por el Poder Ejecutivo; no exige ningún otro elemento. No se puede decir que vamos a consultar para darle valor obligatorio; el Poder Legislativo se reserva el derecho de legislar, pero es una cuestión de prudencia que antes, frente a determinados casos -no tiene por qué

ser para todos- quiera saber qué es lo que piensa la gente. Entonces, en lugar de dejar que eso lo haga una empresa particular de encuestas, lo organizaría el Estado, con todas las garantías, sin errores o sin críticas posteriores a interpretación de resultados.

Por tanto, el artículo básico es el 72, y siguiendo con el razonamiento digo que el Parlamento -o el Poder Ejecutivo en su momento- no delega, sino que se reserva la potestad de resolver, porque eso es lo que manda la Constitución. Simplemente consulta.

SEÑOR CID.- ¿Qué es lo que resuelve el Poder Legislativo? ¿Consultar?

SEÑOR SEMINO.- Sí, por ejemplo; y lo puede hacer de dos formas: para el caso concreto o dictando una ley -que es lo que yo sugiero- que contemple determinadas situaciones para evitar -porque no se me oculta que un resultado tiene efectos políticos y los Legisladores, que son políticos, van a "parar la oreja"; a esta altura de la vida no puedo ser tan inocente- por ejemplo, que se tomen decisiones con cierta picardía o en determinadas circunstancias. Al igual que en otros países, la ley tendría que decir que para que haya referéndum consultivo se requieren determinadas condiciones, que no puede hacerse en ciertas circunstancias o que hay que hacerlo en tal o cual época o junto con una elección. Obviamente, no puedo prever todas esas condiciones, pero habría que establecer un régimen de forma tal que, llegado el momento, si el Parlamento decide consultar, lo haga con normas preestablecidas. Lo mismo sucede si el que decide consultar es el Poder Ejecutivo, aunque también podría haber una ley que estableciera que solamente el Parlamento puede consultar o que facultara al Poder Judicial a hacerlo. Eso depende de la facundia y del criterio de los señores Legisladores -porque es previo y de especial pronunciamiento- si estima que el Parlamento es el competente para establecer un referéndum o una encuesta como la que yo digo.

Sobre esto último no tendría ninguna duda y en mi artículo digo que ya Justino Jiménez de Aréchaga sostenía que es muy difícil concebir alguna materia que no caiga dentro de las previsiones del numeral 3º) del artículo 85 de la Constitución, que establece que una de las competencias de la Asamblea General consiste en: "Expedir leyes relativas a la independencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la República; protección de todos los derechos individuales y fomento de la ilustración, agricultura, industria, comercio interior y exterior". Esto era un verdadero "cajón de turco" y Justino Jiménez de Aréchaga, con su sonrisa y fumando su "Flor de Lis", decía que todo cabía en las facultades del Parlamento.

Por último -y desde ya les digo que estoy a las órdenes para contestar sus preguntas, ya que así me siento más cómodo- quiero señalar algo que escribió un distinguido colega, el doctor Pérez Pérez; en este artículo digo que quizás él esté de acuerdo, porque no me animaba a sostener a rajatabla su opinión favorable. En un folleto titulado "Referéndum de democracia directa", el doctor Pérez Pérez alude al referéndum consultivo en las circunstancias en que expresamente no están previstas estas consultas en la Constitución. Dice así: "Nos parece que no es posible admitir ese recurso, en especial cuando se pretende darle el carácter obligatorio o definitivo a la decisión del cuerpo electoral, porque ello implicaría una delegación de las competencias que la Constitución le asigna al Poder Legislativo o al órgano de que se trate en el caso y eso no es posible dentro de un ordenamiento constitucional de Constitución rígida," -esto está totalmente de acuerdo con lo que he dicho antes- "en cambio, podría admitirse con un sentido puramente consultivo o facultativo. Lo que vamos a ver más adelante es la llamada consulta popular o referéndum". El doctor Pérez Pérez utiliza un condicional; entonces, yo me limito a decir, citando antecedentes, que parecería que está de acuerdo.

Traigo esto a consideración porque, a pesar de que este es un tema del que se habla, no ha merecido muchos dictámenes jurídicos y el doctor Pérez Pérez es una autoridad en la materia, es Profesor Grado 5.

Al final, al hablar de las valoraciones, dice: "En el plano doctrinario podría decirse" -así parece a primera vista y esa es la opinión que me parece más aceptable- "que estos institutos están totalmente dentro de la lógica democrática, dentro de lo que es la lógica de los gobiernos democráticos y que deberían ser, por lo tanto, aprobados por todos los que son partidarios de esa forma de gobierno y rechazados por los que son contrarios a ella".

Quiero hablar del último argumento doctrinario. En Francia se ha discutido el punto. La Constitución francesa vigente prevé varios referéndum; es pródiga en la materia y faculta al Poder Ejecutivo a convocarlos.

Ahora bien; como siempre, se produjo algo que, dicho en criollo -discúlpenme la expresión- "rompió el chiquero". Las islas Comores -que eran una colonia francesa- proclamaron su independencia pero una de ellas, Maillot, quiso seguir siendo francesa. El resto se separó y Maillot decidió seguir siendo colonia de Francia. Entonces, había que dictar una serie de leyes para organizar la vida política y administrativa de Maillot. En ese marco se aprueba una ley; como ustedes saben, en Francia el control de la constitucionalidad es previo, no sucede como en nuestro país, donde es a posteriori. Entonces, aprobada una ley, se la presenta al Consejo Constitucional y este le da el visto bueno o no. En este caso, una vez que se envió la ley al Consejo, se observó que la norma preveía un referéndum consultivo de los habitantes de Maillot. Como ya dije, la Constitución francesa prevé los referéndum, pero en un ámbito nacional. Es así que solamente puede haber referéndum en toda Francia. Todos los ciudadanos franceses pueden estar convocados para pronunciarse sobre una serie de cosas, pero no los de una isla -como en este caso- o, eventualmente, los de un departamento. Inmediatamente pensaron que se podía aplicar a Córcega y así sus habitantes podrían definir si quieren seguir siendo franceses o no.

Es así que el Consejo Constitucional francés dijo que "la ley es constitucional" y que "se puede hacer el referéndum aunque la Constitución no lo haya previsto, pero no con valor ejecutivo o vinculante, sino exclusivamente consultivo." Que el Legislador desee conocer el sentimiento de los habitantes de Maillot es una cosa aceptable, pero otra, inaceptable, sería delegarles el poder de decisión.

Este es un caso similar al nuestro porque la Constitución no prevé esa clase de referéndum consultivo. El Consejo Constitucional francés entendió que era pertinente, pero siempre que no fuera vinculante.

SEÑORA PERCOVICH.- Antes que nada, quiero agradecer al doctor Semino por concurrir a la Comisión en la tarde de hoy.

Con relación a la posibilidad que abre nuestra Constitución, me parece que lo interesante es lo siguiente. Al no ser vinculante, ¿cuáles tendrían que ser, a su juicio, las condiciones preestablecidas? Eso tampoco está definido. El doctor Semino dice que el resultado puede tener un peso político, pero creo que eso puede ser cierto o no. ¿Se podría reglamentar por ley o establecerse condiciones con relación a, por ejemplo, qué porcentaje se entiende que es significativo como para definir la posición del Poder Ejecutivo o qué diferencias tienen que darse entre la opinión positiva o negativa? Formulo esta pregunta porque, realmente, esto no está en una zona definida y aunque no sea un elemento vinculante, sería interesante saber si es posible legislar sobre esas condiciones preestablecidas.

SEÑOR SEMINO.- Es interesente lo que plantea la señora Senadora. Sin ningún afán opositor, yo complicaría un poquito más las cosas. El voto, ¿sería o no obligatorio? Un resultado electoral depende mucho del porcentaje de concurrencia. Antes que nada, quiero decir que, en lo personal, soy un decidido partidario de la despenalización del aborto, y lo expreso por honradez intelectual, puesto que siempre he estado a favor de ello, así como de la eutanasia. Si vota el 20 % del cuerpo electoral, aunque el 99 % diga sí o no, va a haber un efecto político -aquí sí me permito discrepar con la señora Senadora, puesto que creo que siempre va a haber un efecto político; unos lo van a interpretar a favor y otros en contra, pero siempre va a existir- distinto al que se daría si el voto fuera obligatorio o si -como ocurre normal y afortunadamente en nuestro país, donde el porcentaje de concurrencia a las urnas es alto- votase el 80 % de la población habilitada y un 20 % estuviera a favor o en contra.

En cuanto al primer punto a resolver, no les puedo dar una solución, porque es una discusión política si se establece o no la obligatoriedad del voto.

En segundo lugar, fijar un porcentaje podría ser aceptable; no comprometo mi opinión decididamente, pero creo que antes de aprobar una ley que someta a consideración de la ciudadanía la despenalización o no del aborto, habría que ver en qué condiciones se va a votar. No sé si es necesario establecer el marco o si sólo alcanza -porque esto lleva mucho tiempo- con que aprobemos

un artículo que diga: "Lo vamos a someter a referéndum consultivo". Ese es un asunto de dominio político, más que jurídico; son los tiempos políticos en los que se analiza qué es lo más prudente. Me importaría lograr convencer a los señores Senadores o al Senado que la Constitución no impide que haya un referéndum consultivo. Creo que esto es lo primero, lo fundamental; lo demás, a pesar de ser importante, sería lo de menos. Si los señores Senadores o el Parlamento están de acuerdo en este punto, estaríamos en la misma situación que se da respecto a tantos otros temas: si estamos de acuerdo en que las mujeres tienen que votar, después veremos de qué manera lo hacen, si votan en mesas separadas, etcétera. Si estamos de acuerdo en que el referéndum consultivo es pertinente, que con ello no violamos la Constitución, que no alteramos el juego político ni le quitamos facultades a ningún órgano, entonces, lo demás va a ser lo de menos.

SEÑOR ALFIE.- Quiero ver si entendí bien. El doctor Semino dice que habría que elaborar una ley que reglamente el referéndum consultivo, que diga que para someter un tema a referéndum consultivo, tendría que haber determinada mayoría -mayoría simple, mayoría total o lo que sea- y que reglamente también los tiempos. En este sentido, esta es una discusión política y podría plantearse que esto se realizara junto con una elección o en forma separada en el tiempo.

También me gustaría saber sobre qué materia se puede realizar el referéndum consultivo. ¿Qué sucede en otros países? ¿Cualquier tema se puede someter a referéndum consultivo? ¿Siempre es iniciativa del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, o también puede haber iniciativa popular? ¿Hay materias reservadas, excluidas, en el referéndum consultivo, en otros países?

SEÑOR PRESIDENTE (Sr. Víctor Vaillant).- El señor Senador Cid había pedido para hacer uso de la palabra, no sé si para formular alguna pregunta o sólo para realizar un comentario.

SEÑOR CID.- Me parece que sería más pertinente que el doctor Semino contestara primero al señor Senador Alfie y luego haría yo algunas preguntas, que son un tanto diferentes a lo que se ha planteado.

SEÑOR SEMINO.- Yo dije -y el señor Senador Alfie entendió bien- que me parecía más conveniente que se dictase una ley previa para evitar "travesuras". Todos sabemos que en este tipo de institutos -lo comenta el doctor Pérez Pérez con referencia a otros asuntos- es decir, las consultas al pueblo, que son la esencia de la democracia, pueden servir también para la demagogia, en ciertos aspectos.

SEÑOR ALFIE.- El "plebiscito del vintén".

SEÑOR SEMINO.- Yo lo recuerdo y estoy seguro que algunos señores Senadores también se acuerdan del "plebiscito del vintén". Entonces, esto es más político que jurídico. Y me esfuerzo en dar una pequeña luz cuando digo que esto es constitucional. Por tanto, no hay razones constitucionales para prohibir un referéndum consultivo. Si el Senado se convence de esto, ya hemos dado un enorme paso adelante. Luego veremos cómo se maneja ese instrumento, lo que dependerá del criterio, la prudencia y las luces de los señores Legisladores.

Observen los señores Senadores que en algunos países se faculta al Poder Ejecutivo a convocar, lo que siempre es más peligroso; como nos enseñan, el cuco está en el Poder Ejecutivo. Entonces, es este Poder el que puede convocar. A veces hace la consulta a los Ministros, lo que es un poco teórico porque si el Presidente de la República se llamaba Charles de Gaulle, difícilmente un Ministro le iba a decir "General, mire tal o cual cosa". Por tanto, se dice "consultar al Presidente de la Cámara de Representantes", etcétera, pero el impulso viene del Poder Ejecutivo. Lo que sucede es que la Constitución en esos casos a veces pone límites, pero la Constitución francesa habla de la organización de los Poderes públicos. ¡Vaya que eso es amplio! Por ejemplo, se convocó a un referéndum o un plebiscito -como ustedes quieran expresarlo; sé que no es lo mismo y eso no se me escapa, pero sería demasiada exquisitez ponerme a señalar las diferencias- cuando hubo que terminar la guerra de Argelia. ¡Qué mejor manera de preguntarle a los franceses cómo querían terminar un drama como la guerra de Argelia!

En consecuencia, es difícil establecer cuáles son los temas que corresponden o no. En otros casos se dice que no se debería o no se podría someter a referéndum lo que tiene que ver con los derechos básicos de la vida. Por ejemplo, si en nuestro país está prohibida la pena de muerte, de una manera categórica y en donde no cabe ninguna interpretación, es decir que a nadie se le aplicará la

pena de muerte -aunque algunas personas están utilizando eso para el aborto; discúlpenme, es una licencia que me tomo- no podría caber un referéndum organizado por el Estado sobre ese punto. También puede suceder con respecto a otras cosas. Por ejemplo, el someter a referéndum si las mujeres tienen derecho a votar o no, o si tienen los mismos derechos que los hombres. ¿Por qué? Porque se iría contra principios que están en la base de nuestro ordenamiento jurídico constitucional -que es el principismo jusnaturalista- y los derechos inherentes a la personalidad del hombre. Es decir que no podríamos discutir los derechos inherentes a la personalidad humana, y ni siquiera pedir opinión. Esto no quiere decir que jurídicamente alguien no lo fuera a plantear, sino que son temas un poco pantanosos, difíciles, porque detrás de la oposición a un referéndum consultivo, siempre está el temor de que se lo utilice con una finalidad espuria o traviesa.

Como todos los señores saben, soy batllista de toda la vida, y alguna vez pensé si en 1907, don Pepe Batlle, hubiera sometido a la consideración de la gente la ley de divorcio, ¿hubiera sido aprobada o no? Quién sabe. En esa época votaban solamente los hombres. Fíjense que se aprobó el divorcio por la sola voluntad de la mujer cuando “Don Pepe” le preguntó a Vaz Ferreira por qué nadie se divorciaba en este país. Ocurría que las mujeres no se animaban a concurrir a los Juzgados. Por eso se aprobó esa ley que nos ha permitido a todos los diplomáticos uruguayos sacar pecho y decir: “En mi país se divorcian las mujeres sin tener que dar explicaciones”, frente a lo cual todo el mundo queda boquiabierto.

Obviamente, no se puede ser ingenuo. Hay aspectos no jurídicos que también deben ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar leyes, porque el Derecho no es una ecuación de segundo grado, sino una forma de legislar sobre la convivencia de los seres humanos. Alguien puede expresar que está a favor de la despenalización del aborto -aclaro que es mi caso- pero que quizás la gente diga que no. También puede darse el caso contrario. Una persona que esté en contra puede considerar que la gente tal vez diga que sí. Esos son riesgos que hay que correr.

Como tuvieron la deferencia de consultarme, les aclaro que no tengo dudas de que la Constitución lo permite. Pero no todos piensan lo mismo. En ese sentido, me gustaría oír opiniones de peso. El doctor Gros Espiell no está de acuerdo con lo que yo digo, pero señala que mis razones son muy sólidas y muy fuertes. Sin embargo, a pesar de esas consideraciones, reitero, no está de acuerdo. Esto pasa en todos los órdenes.

SEÑOR CID.- Agradezco infinitamente al Senador Alfie que haya tenido la iniciativa de convocar al doctor Semino a esta Comisión. Más allá del tema que estamos analizando, creo que esto abre un debate que es esencial en la vida del país. Agranda la perspectiva en un tema del que muchas veces los Legisladores tenemos limitaciones o la imposibilidad de medir la percepción de la gente.

Por lo tanto, propongo que la versión taquigráfica de lo expresado por el doctor Semino, teniendo en cuenta su historia política y personal y su trayectoria profesional, sea elevada a la Comisión de Constitución y Legislación de nuestro Cuerpo. Pienso que se está abriendo un debate absolutamente imprescindible, que debe darse más allá de las coincidencias o discrepancias, y que debe ser analizado por abogados y gente con otra formación profesional.

Me parece que el planteo del doctor Semino es muy importante y que está en consonancia con las posturas de otros catedráticos que no tienen su misma filiación política, pero que opinan técnicamente en el sentido de que estas instancias de referéndum consultivo tienen una lógica democrática. En lo personal, considero que esto es muy bueno, sobre todo en temas tan trascendentes. Aclaro que no estoy haciendo ninguna propuesta de legislar. Inclusive, en esta Comisión de Salud Pública tendremos que buscar otros asesoramientos.

Asimismo, el profesor Enrique Rubio, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, está introduciendo este tema a través de una propuesta de reforma constitucional. Me parece absolutamente esencial que el Poder Legislativo tenga un instrumento para consultar a la gente. Por eso agradezco al doctor Semino esta participación que, a mi juicio, debería dejarle un contenido a esta Comisión, pero también al Parlamento en su conjunto, a los efectos de seguir analizándolo y tratar de instrumentar en esta legislatura un mecanismo de representación máxima de la gente. En ese sentido, tengo discrepancias con alguna duda que planteó el doctor Semino. Pienso que tendría que hacerse por voto obligatorio justamente para que tenga el valor de una encuesta.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Da Rosa)

SEÑOR SEMINO.- Pienso lo mismo que el señor Senador, pero no es “magister dixit”, sino que se trata de mi convicción personal; de todas formas, dejo abierta la puerta.

SEÑOR CID.- No tengo nada que ver con las leyes, pero me parece que este procedimiento es algo mucho más democrático y representativo, en el sentido de mantener el espíritu de lo que el doctor Semino, la Constitución y el doctor Pérez Pérez plantean. A mi juicio, se trata de un estímulo para la representación democrática y creo que debería ser algo obligatorio.

Quiero agradecer la participación del doctor Semino, pues trasciende totalmente el tema que estamos analizando y merece un ámbito de reflexión imprescindible dentro del Poder Legislativo.

Gracias, doctor Semino.

SEÑOR VAILLANT.- Me alegro de contar con la presencia del doctor Semino; realmente fue un gran acierto de esta Comisión haberlo invitado y, por lo tanto, también lo fue del señor Senador Alfie, proponente de tal idea.

Me alegro, además, de las ilustraciones que nos ha hecho el doctor Semino pues, en lo personal y desde hace muchos años -no sólo en este tema- he sido partidario -y lo he manifestado- de generar el mecanismo de consulta popular no vinculante, justamente como un insumo para que puedan disponer de él quienes toman las decisiones políticas y luego se pueda saber en qué grado esas decisiones representan o no lo que la sociedad piensa. Esto no significa -me afilio a esta tesis- que eso impida a los señores Legisladores tomar decisiones en contra de lo que sea el pronunciamiento popular. Las leyes son reflejo de las culturas de los pueblos, pero también hacen cultura y, por lo tanto, pueden ir en contra de la opinión de la mayoría.

Si no entiendo mal, creo que aparece claro que una consulta popular no vinculante para nada contradice la Constitución y se puede realizar sin violarla. De ser así -estoy convencido de ello- la herramienta que puede promover esa consulta popular no vinculante es una ley del Parlamento, que puede ser puntual como en este caso, por ejemplo, para saber qué opinan los uruguayos sobre la despenalización del aborto, o puede tener carácter general, ser mucho más compleja y definir en cada situación cómo debe y puede hacerse la convocatoria. Por supuesto que si llevamos adelante todo esto tendremos que resolverlo nosotros, los Legisladores, pero parece claro que está en nuestras manos poder legislar inmediatamente en la materia si es que queremos hacerlo.

Por otro lado, me quedan algunas dudas desde el punto de vista jurídico y quisiera aprovechar que se encuentra presente el doctor Semino para consultarlo al respecto.

En la supuesta situación de que el Parlamento votara una ley, ya sea para este caso en particular -lo que parecería más simple- o una ley general para luego, amparados en ella, poder utilizarla en este caso, me pregunto qué características debería tener. El Parlamento puede resolver que se convoque, pero ¿puede ser el Parlamento el que lo haga y, por lo tanto, organice la consulta popular? Por el contrario, ¿lo que debe hacer el Parlamento es encomendar al Poder Ejecutivo o a la Corte Electoral para que la realice directamente? Estas posibilidades pueden tener distintas interpretaciones jurídicas…

SEÑOR SEMINO.- Al aplicar la Constitución, el organizador sería la Corte Electoral porque la Carta habla de referéndum. De manera que el Parlamento votaría una ley que dijera, por ejemplo: “Convócase al cuerpo electoral a pronunciarse sobre tal cosa” o “Encomiéndase”, etcétera. Asimismo, sin decir eso, el Poder Ejecutivo puede promulgar la ley y, obviamente, es la Corte Electoral la que debe organizar como en cualquier otra elección. Ahora bien, como eso lleva su tiempo, también habría que fijar los plazos, la propaganda, etcétera. Fíjense que, en este caso, para que haya un verdadero debate público, tiene que haber pautas mínimas de difusión. En definitiva, la administración debe estar a cargo de la Corte Electoral, que es la que más sabe del tema -más vale no meterse en eso- de cómo está organizado y dividido el país. Es decir que la orden -por llamarla de alguna manera- viene de la ley.

Otro punto que en algún momento se va a plantear, aunque algunos jueces se horroricen, pero otros no tanto, es el de que la Constitución prevé la existencia del Jurado. ¡Vaya si es un tema importantísimo, sinónimo de las primeras libertades públicas! El mayor orgullo de los ingleses fue inventar al Jurado con la Carta Magna, aunque los romanos ya lo conocían. Tal como recién señalé, está previsto en la Constitución; sin embargo, aquí, por el famoso caso de Saravia -mal entendido y a la uruguaya- en lugar de cambiar la norma, abolimos el Jurado. De todas formas, hablando de la modernización y democratización de la Justicia y de que responda más a la sensibilidad popular, algún día esto se cambiará y tendremos un Jurado. Si bien esto tiene sus pros y sus contras, da la casualidad de que en la enorme mayoría de los países civilizados existe el Jurado. Sin duda, este es un tema clásico, por ejemplo, para un referéndum consultivo, porque nos permitiría saber qué opina la gente sobre este tema, que para nosotros sería una revolución, mientras que para otros la revolución sería suprimirlo.

SEÑOR ANTIA.- Antes que nada quiero agradecer al doctor Semino por su presencia.

Evidentemente este es un tema que atraviesa a todos los partidos, a todas las opiniones personales y las convicciones éticas, morales y religiosas de los diferentes Legisladores. Creo que una posibilidad es -si no es inconstitucional- elaborar una ley que permita hacer una consulta amplia, que sería bien vista por la población de nuestro país. Asimismo, este Senado tendría la responsabilidad de encarar un estudio definitivo.

En función de lo que ha planteado el doctor Semino, me parece que el Senado debería basarse en amplias mayorías y no en mayorías simples ni mínimas, para que exista la más amplia voluntad del soberano para poder expresarse en la promulgación de la ley. Me parece que debería ser un instrumento legislativo, que es un derecho de la gente, para poder llevar adelante una iniciativa. Coincido en que, de pronto, debería ser ley a ley, es decir, caso a caso, y no en forma genérica, de manera que después pueda ser utilizada para otras cosas. Pero, si lo vemos ley a ley o caso a caso, estaríamos dándole más importancia al tema específico.

Esto es lo que he recogido de esta intervención y me siento muy conforme, porque existe una posibilidad de salida.

SEÑOR VAILLANT.- Quiero recordar -corriendo el riesgo de equivocarme- que las mayorías especiales para votar una ley están previstas en la Constitución de la República. Por lo tanto, para sancionar una ley de convocatoria a una consulta popular -aunque fuera no vinculante- las mayorías que deben exigirse están establecidas en la Constitución y, en este caso, son las mayorías en el Parlamento y no especiales. Cualquier exigencia de mayoría distinta tiene que estar determinada por la Constitución de la República.

Por lo tanto, si en este momento -y pregunto al doctor Semino- resolviéramos convocar a una consulta popular no vinculante sobre el tema de la despenalización del aborto, precisaríamos las mayorías simples en cada una de las Cámaras.

SEÑOR SEMINO.- En ese sentido, jurídicamente coincido con lo que expresa el señor Senador Vaillant y esa es mi opinión; lo que sucede -y disculpen los señores Senadores que "meta la cuchareta"- es que se trata de un problema político a resolver.

Ahora bien, las mayorías son la que establece la Constitución. Obviamente, como ciudadano me parece que el Senado no va a tomar una resolución de ese tipo, de repente con un Senado medio vacío, o ante alguna situación por el estilo, pero depende del tino y de la prudencia de los miembros de la Cámara. Pero -repito- las mayorías son las que establece la Constitución.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de que se retire el doctor Semino, la Mesa pone a votación la moción del señor Senador Cid en cuanto a que la versión taquigráfica de la exposición que el doctor realizara en el día de hoy en esta Comisión pase a la de Constitución y Legislación por la implicancia que el tema tiene desde el punto de vista jurídico-constitucional.

(Se vota:)

7 en 7. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

SEÑOR SEMINO.- No sabía que iban a hacerme el honor de que la versión taquigráfica de mi exposición pasara a la Comisión de Constitución y Legislación. En ese sentido, me excuso porque siempre trato de ser claro; mis alumnos decían "estamos seguros de que Casinelli sabe más que Semino, pero a Semino le entendemos más". Entonces, trato de ser lo más "cura gaucho del Derecho", aún cuando esté hablando con señores Senadores. Por lo tanto, no hice un dictamen sino una exposición producto de la conversación. Espero que la Comisión de Constitución no tome en cuenta algunas expresiones como "el chiquero" y otras.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece al doctor Semino su aporte al tema por el cual se lo ha invitado.

(Se retira de sala el doctor Miguel A. Semino)

La Secretaría nos informa que se han formulado tres solicitudes de audiencia a la Comisión. Las organizaciones que lo han hecho son: "Cotidiano Mujer", la Mesa Nacional Coordinadora por la Vida y la ONG "Madrinas por la Vida".

SEÑORA XAVIER.- Creo que deberíamos continuar trabajando según el criterio aprobado anteriormente, en el sentido de concluir el estudio del proyecto de ley y su votación. No obstante, antes de su pasaje al Plenario, se podrá tener la cortesía parlamentaria de recibir a las delegaciones en una sesión especial. Por lo tanto, en lo personal entiendo que no deberíamos interrumpir el estudio del proyecto. En cuanto a la comparecencia del doctor Semino en el día de hoy, ella ha tenido carácter especial, dado que el fundamento planteado por el señor Senador Alfie ameritaba que lo escucháramos y, además, sus expresiones nos permitirán procesar el mecanismo adecuado para este tema. Esto no es contradictorio con la decisión de seguir con el análisis del proyecto de ley, por lo que propongo que mantengamos ese criterio.

SEÑOR ANTIA.- Debemos decidir si recibimos o no a las delegaciones, pero en el caso de aceptar la comparecencia, creo que tendríamos que hacerlo antes de votar el proyecto de ley; de lo contrario, no tendría sentido, puesto que implicaría hacer oídos sordos.

SEÑORA PERCOVICH.- Ya habíamos discutido si la Comisión escucharía a las distintas delegaciones o no, y habíamos decidido recibir a aquellos que están directamente involucrados en el tema que, en este caso, son los médicos y algunos otros actores. Al respecto, todas las opiniones que nos han dejado han sido muy importantes y nos han enriquecido a la hora de analizar este proyecto de ley.

En cuanto a las organizaciones sociales que han presentado una solicitud de audiencia, todos sabemos que dos de ellas tienen opinión contraria a la despenalización del aborto y que una tercera está a favor. No debemos olvidar que estas organizaciones ya concurrieron a la Comisión en períodos anteriores y que tenemos las versiones taquigráficas de esas sesiones en las que consta la fundamentación al respecto. Reitero los argumentos que expusimos los Legisladores del oficialismo en el sentido de que queremos que el proyecto de ley se termine de considerar. Posteriormente, tal como decía la señora Senadora Xavier, se podrá recibir a las organizaciones, entre las que se encuentra "Cotidiano Mujer", que solicitó una entrevista en el mes de marzo. Por otro lado, como Legisladores, debemos dar respuesta a lo que nos corresponde como tales, que es opinar por sí o por no en lo que a este proyecto se refiere.

Además, tenemos que tener en cuenta que la Comisión tiene otros proyectos de ley para analizar y, como bien dijo el señor Presidente, cuando terminemos con la consideración del proyecto de Sistema Nacional Integrado de Salud, debemos seguir tratando todas las iniciativas que tenemos a estudio, utilizando un criterio cronológico. Entonces, para no eternizamos en esta propuesta, tendremos que seguir legislando, dando nuestra opinión favorable o desfavorable y ver a qué acuerdos llegamos antes del traslado al Pleno.

SEÑORA XAVIER.- No considero que sea "hacer oídos sordos" recibir a las delegaciones al final, porque se trata de una metodología de trabajo que -se podrá compartir o no- da continuidad al estudio de proyecto y nos permite incorporar algunas sugerencias. Entonces, si una vez concluido el estudio y

votado el proyecto, algunas de las sugerencias ameritan la reconsideración de un artículo, obviamente los señores Senadores integrantes de la Comisión van a tener la disposición de hacer las modificaciones correspondientes, ya sea en la Comisión o en el Plenario. Por lo tanto, lo que estoy manifestando, simplemente, es que me parece que esta es la modalidad más conveniente para estudiar este tema.

SEÑOR VAILLANT.- En el mismo sentido de lo que señala la señora Senadora, quiero recordar que ya no existe la posibilidad de escuchar primero y luego votar, porque la Comisión ya votó una cantidad de artículos entre los que se encuentran, particularmente, las normas vinculadas a la despenalización del aborto, a las que van a hacer referencia las instituciones que piden ser recibidas. Sabemos que las que nos solicitan entrevistas seguramente se van a referir al proyecto de ley en general pero, en particular, quieren hacerlo respecto de los artículos relativos a la despenalización del aborto. Entonces, si el criterio que se quiere seguir es el de recibir a las delegaciones antes de votar, no deberíamos recibirlas porque ya votamos esos artículos. Eso no quiere decir -y en esto concuerdo con la señora Senadora Xavier- que no las vayamos a escuchar. La idea es terminar de votar los artículos que quedan pendientes, y luego no sólo tendremos que decidir si vamos a recibir a las delegaciones que nos han pedido entrevistas, sino también qué estrategia va a seguir la Comisión. Todos somos conscientes, como se ha dicho en reiteradas oportunidades, de que se trata de un tema que corta a los partidos políticos en forma horizontal. Asimismo, en algunos casos, la propia votación que se ha dado por parte de los señores Senadores no fue adoptada por sus convicciones particulares sobre el tema. Así lo han manifestado muchos integrantes de la Comisión: algunos han señalado que lo han hecho por otras razones, y otros porque tienen dudas. Considero que la entrevista que acabamos de tener con el doctor Semino nos abre un camino que algunos habíamos insinuado hace tiempo pero que hoy parece mucho más claro y posible de recorrer. En lo personal, cuando culminemos el análisis del articulado -para lo que falta poco- voy a adherir a la posición de la consulta popular y tal vez sea esta Comisión la que deba tomar la iniciativa de proponerla. De esta forma estoy adelantando mi opinión.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa propone, entonces, continuar a partir de la próxima sesión con la votación del Capítulo III, y antes de finalizar la consideración del proyecto de ley, fijar un día para recibir a estas delegaciones u otras que puedan solicitar audiencia.

No habiendo más asuntos a considerar, se levanta la sesión.

(Es la hora 13 y 48 minutos)